

EL ESTADO Y LAS NORMAS DE RADIODIFUSIÓN: MILITARES Y CIVILES EN FUNCIÓN DE LOS INTERESES DEL MERCADO

Javier Torres Molina
Universidad Nacional de La Plata (Argentina)
javitomol@yahoo.com.ar

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un repaso de las principales normas que históricamente se dictaron sobre la radiodifusión y que configuraron el sistema de medios en Argentina. Consideramos que resulta importante y necesario conocer cómo desde el Estado se fueron estableciendo normas sin el menor debate ni la participación ciudadana y ni siquiera institucional, formulando políticas que tuvieron como principal objetivo satisfacer intereses comerciales en desmedro de procurar una efectiva democratización de los medios de comunicación masivos.

También se analiza la política legislativa que el Congreso de la Nación se dio en la materia desde la restauración democrática, intentando reconocer si hubo alguna intención de adecuar los contenidos de la Ley de Radiodifusión 22.285 sancionada durante la última dictadura militar y que aún continúa vigente.

El trabajo primero intenta realizar una conceptualización a través de un análisis dinámico del texto constitucional de aquellos principios y derechos que se consagran en la norma fundamental y que necesariamente se manifiestan a través de la radiodifusión, entendiendo a su vez que la radiodifusión integra el derecho a la comunicación.

Palabras clave: Radiodifusión - Constitución Nacional - Derecho a la Comunicación, leyes y decretos - proyectos legislativos - democratización de la comunicación.

Radiodifusión y Constitución Nacional

No existe ningún artículo que se refiera específicamente a la radiodifusión. En efecto, nuestra norma constitucional originaria fue sancionada antes que surgieran la radio y la televisión, y en sus posteriores reformas dicha materia no fue contemplada.

El artículo 14 expresa que "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; (...) de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa", mientras que el 32 establece que "El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella jurisdicción federal". De manera que según se desprende de la letra constitucional, se protegería "publicar las ideas por la prensa sin censura previa", la "libertad de prensa" y la "libertad de imprenta".

Sostenía Eliel Ballester que la alusión a los vocablos "prensa" e "imprenta" era inequívoca, negando la equiparación de la radio y televisión a las normas constitucionales que consagran la libertad de prensa. Sin embargo la doctrina y jurisprudencia fueron dejando de lado esa interpretación. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia señaló que "(...) cabe concluir que el sentido cabal de las garantías concernientes a la libertad de expresión contenidas en los artículos 14 y 32 de la Constitución Nacional ha de comprenderse más allá de la muda literalidad de las palabras empleadas en los textos, que responden a la circunstancia histórica en la que fueron sancionadas" (1). Dicha conclusión corresponde a interpretaciones dinámicas del texto constitucional, "(...) que impiden una consideración restrictiva de las libertades, evitan asignar un significado literal y técnico a las palabras de la ley, y posibilitan la adecuación de las normas constitucionales a las circunstancias generadas por las nuevas modalidades y necesidades resultantes del progreso de la humanidad" (Badeni, 1991:42).

La Constitución Nacional emplea los vocablos prensa e imprenta como sinónimos, aludiendo en su origen a la tarea desarrollada en medios gráficos, pero desde el siglo XX con la aparición de los medios electrónicos, el vocablo prensa se identifica con la tarea que desarrollan los periodistas independientemente del medio en que se realice. La garantía constitucional no protege a una profesión en sí misma, si no a la libertad de expresión y de pensamiento que por ella se manifiesta. Como expresa Badeni "(...) entendemos que las diferencias técnicas que existen entre las publicaciones impresas y la radiodifusión, no obstan a que las manifestaciones del pensamiento expresadas por esos medios se encuentren amparadas por la Constitución y en un plano de igualdad. La libertad de prensa e imprenta, como sinónimo constitucional de la libertad de expresión por los medios técnicos de

comunicación social pública y abierta, protege genéricamente la manifestación de las ideas cualquiera sea la naturaleza del mecanismo utilizado a tal fin. Incluye todas las formas y modalidades técnicas a través de las cuales se concreta la expresión del pensamiento" (1991:56).

La reforma constitucional de 1994, si bien no incorporó ningún artículo específico sobre radiodifusión, al otorgar jerarquía constitucional a diferentes tratados firmados por la Nación con diferentes organismos internacionales, incorporó el concepto de derecho a la información, por lo que se regula y protegen derechos que se manifiestan a través de la radiodifusión.

La Convención Americana de Derechos Humanos estableció en su artículo 13 que:

"Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

"(...) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos utilizados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".

A su vez, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, estableció en su artículo 4 que "Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio", mientras que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos expresa que "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Similares aspectos son tenidos en cuenta por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a través del artículo 19.

En definitiva la radiodifusión está contemplada en la Constitución Nacional "como expresión de la libertad de prensa y del derecho a la información" (Loreti, 1997: 135).

Surge por lo tanto que en la radiodifusión se manifiestan distintos principios que han sido recogidos por la constitución, ya sea a través de un análisis dinámico de la norma fundamental equiparando los medios electrónicos con las garantías de la libertad de prensa y de expresión, o a través de los tratados internacionales que consagran el derecho a la información como derecho humano.

Libertad de prensa, libertad de expresión y derecho a la información son conceptos que fueron formulados históricamente de menor a mayor, pero que se complementan.

Así a la libertad de prensa o libertad de imprenta la podemos entender como una especie dentro de la libertad de expresión, garantizada específicamente ya que era sólo a través de la prensa donde se podían materializar tanto la libertad de expresión como la de pensamiento, además de los foros y las plazas. Esta libertad comprende la garantía de impedir la censura por parte de los gobiernos y protege básicamente a un pequeño porcentaje de la sociedad: los dueños de los diarios.

Más abarcativo es el concepto de libertad de expresión, que comprende toda manifestación cultural y/o artística, por cualquier medio, soporte o lenguaje.

La concepción del derecho a la información como un derecho humano significa que el mismo abarca a todos los seres humanos por el solo hecho de serlo e implica el derecho a recibir, el derecho a dar o transmitir o difundir y el derecho a buscar o investigar cualquier tipo de información.

Si bien la consagración del derecho a la información ha sido un paso adelante en un reconocimiento más amplio que el de la libertad de prensa, como sostiene Loreti "contempla la existencia del sujeto universal con derecho a la información, y que este sujeto, en tanto receptor, tiene derechos específicos (a recibir, a seleccionar y a responder)". El carácter de sujeto receptor hace que consideremos que ese concepto sea aún insuficiente, sobre todo si lo que se intenta es proteger un derecho que se manifiesta, entre otros aspectos, a través de la radiodifusión, con la problemática que por sí misma la materia trae aparejada.

Creemos que en la radiodifusión se pueden manifestar otra serie de principios cuyo reconocimiento abarca el Derecho a la Comunicación. Como expresan Duhalde y Álen: "El término 'comunicación' es más amplio, laxo y comprensivo que el de 'información'. Incluso nos atreveríamos a decir que es más democrático y menos autoritario, ya que no remite a propietarios del saber. Mientras la información en su estricto sentido tiene un carácter unidireccional, con un emisor y un receptor, individual y colectivo, la comunicación importa una acción

dual, interactiva, una ida y vuelta donde las funciones de emisor receptor son compartidas" (1999: 87). El concepto de derecho a la comunicación implica una dimensión más social que el de información, siendo este último una especie importante y fundamental del primero.

Aunque no exista consenso en torno a una definición del concepto, no haya ningún instrumento legal que lo contemple y mucho menos una manifestación concreta de ese derecho, Desmond Fisher lo concibe como "(...) el núcleo interior de una serie de libertades mutuamente relacionadas en el campo de la comunicación, rodeado por la libertad de opinión, la libertad de expresión y la libertad de información, por los cuales no son absolutas en sí mismas sino que constituyen los campos principales de la vida humana en los cuales se ejerce el derecho fundamental de comunicar" (Duhalde y Alén, 1997:89).

Como sostienen Duhalde y Alén "(...) el derecho a comunicar es aun mayormente abarcativo en tanto incluye elementos que hacen a la configuración colectiva del derecho a la información, como son las exigencias de un equilibrio y de una pluralidad informativa".

Sostienen ambos autores que el derecho de la comunicación o el derecho a comunicar implican dos aspectos fundamentales:

"En primer lugar, la defensa del pluralismo, el derecho a la diversidad, es decir la posibilidad de obtener información e ideas de diversas fuentes y escoger libremente de ellas. El estar informado y el informar, el comunicarse libremente, presuponen necesariamente este pluralismo informativo y comunicacional.

En segundo lugar, el equilibrio informativo mundial, base de un nuevo orden informativo internacional, puesto que de nada vale la expresión abstracta de este derecho si la desigualdad de posibilidades informativas ahoga a las naciones menos desarrolladas y les impide expresarse libremente, subordinadas al poder informativo de las grandes potencias. Este mismo principio del equilibrio informativo debe trasladarse al seno de la comunidad nacional, impidiendo que la formación de monopolios informativos condicione e impida la libre expresión. Es deber del Estado regular el justo equilibrio informativo interno, aunque todos sabemos que es un arma de doble filo, conociendo la vocación de nuestros gobernantes por restringir y limitar el derecho de expresión".

Integra el derecho a comunicar: "el reconocimiento de las relaciones existentes entre comunicación y desarrollo; la finalidad de lograr un mayor grado de democratización, acceso y participación pública, igualdad y autogestión; la necesidad de establecer pautas de comunicación no sólo verticales sino también horizontales; la combinación de distintos derechos englobados, como el de vivir en paz, a la cultura, a la educación, a dar y recibir información, y a la protección de la vida privada; y el reconocimiento de que la globalidad del concepto encierra también las nociones de deberes y responsabilidades" (2).

Como se puede advertir, es en el estudio de la radiodifusión que los elementos que componen este derecho se hacen evidentes, ya sea por la manifestación de los mismos como por su falta de ejercicio.

La radio y las primeras normas sobre radiodifusión

El 26 de agosto de 1920 desde el teatro Coliseo de la ciudad de Buenos Aires Radio Argentina transmitió íntegramente la ópera de Wagner "Parsifal".

Las transmisiones de Radio Argentina tuvieron una rápida aceptación. Como expresa Ricardo Gallo "la novedad, regularidad y gratuidad del servicio fueron motor suficiente para que el público comenzara a requerir del mercado aquellos receptores de galena"(1991:24); dos años después de la instalación de esa emisora los comerciantes encargados de la venta de aparatos receptores decidieron agruparse para estimular sus ventas y crearon Radio Sud América.

La radiodifusión no estaba prevista en ninguna norma legal -sólo se contemplaba el servicio radiotelegráfico- por lo que las dos emisoras se instalaron sin permiso oficial y funcionaban sin atenerse a ninguna reglamentación.

En la instalación de la tercer emisora sí tuvo una participación el Estado, ya que el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires otorgó un permiso oficial para el funcionamiento de Radio Cultura aceptando su financiación con publicidad comercial.

Es decir que en nuestro país con la instalación de las tres primeras emisoras, sin contabilizar aquellos intentos que no llegaron a establecerse como verdaderas estaciones, existían tres sistemas diferentes de financiación: transmisión sin publicidad y sin subvención (Radio Argentina); la subvencionada por comerciantes de la radioelectricidad (Radio Sud América) y la financiada por medio de la publicidad comercial (Radio Cultura). Al poco tiempo se consolidó definitivamente esta última solución, siendo la radiofonía argentina explotada por capitales

nacionales.

En tanto que la primera licencia oficial -recordemos que a Radio Cultura sólo se le otorgó un permiso- fue otorgada a Radio Argentina el 19 de noviembre de 1923, luego de tres años de funcionamiento. El encargado de otorgar dicha licencia fue el Departamento de Marina, quien ejercía jurisdicción de acuerdo con la normativa vigente.

Los primeros instrumentos que se dictaron para encuadrar a la radiodifusión dentro del ordenamiento jurídico fueron para remitirlos hacia las leyes que legislaban las distintas formas de telecomunicaciones: telégrafos, teléfonos y radiotelegrafía.

La equiparación con los telégrafos tenía como fundamento el artículo 67 inciso 12 de la Constitución Nacional, antes de la reforma de 1994, que entre las atribuciones que confería al Congreso Nacional, establecía: "Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí", entendiéndose el vocablo "comercio" no sólo como intercambio o transacción pecuniaria, sino también englobando distintas formas de transporte y de comunicaciones. La Corte Suprema de Justicia había estimado que "(...) debían considerarse incluidas también las estaciones transmisoras de *broadcasting* o de difusión que en consecuencia, quedarían sujetas a todas las obligaciones y gozarían de todos los beneficios de la Ley 750 ½" (de Telégrafos Nacionales) (3). El primer decreto que se refiere a las radiocomunicaciones, aunque sin regular ningún aspecto, fue el Decreto del 28 de diciembre de 1922 que firmó el Presidente Alvear y creaba una comisión especial encargada de elaborar un proyecto de ley de radiocomunicaciones. La comisión logró su objetivo y presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley, que si bien tuvo despacho de Comisión en la Cámara de Diputados, nunca fue sancionado.

No se dictó una ley que contenga disposiciones de fondo referidas específicamente a la radiodifusión, pero de las distintas leyes supletorias y de las distintas reglamentaciones que se fueron dictando, surgía que la radiodifusión era de carácter nacional, realizada por el Estado o por quien éste autorice, siempre bajo la jurisdicción de algún departamento del ejecutivo.

Los distintos decretos que se dictaron para reglamentar la actividad siempre procuraron cuidar el principal objetivo de la radio: "ofrecer al radioescucha audiciones altamente artísticas y culturales".

A falta de una ley que ejerciera una dirección de los servicios de radiodifusión, la tarea del Estado era la de fiscalización. Las sanciones disciplinarias que se aplicaron entre los años 1929 y principios de 1939 equivalían 5540 horas de transmisión, agrupándose sus principales causas de la siguiente forma:

"Suspensiones por excesos de publicidad e incumplimiento de las normas generales de servicio; transmisiones inmorales y otras contrarias a la función cultural de los programas; campañas tendenciosas y noticias falsas; y por infracciones técnicas" (4).

Más allá de la acción represiva y vigilante ejercida por el órgano de contralor, de los distintos decretos se va a ir delineando el carácter de la radiodifusión como servicio público, con la consiguiente potestad del Estado para ejercer su regulación a través de distintos órganos, según el momento de dictarse la normativa.

La televisión y las leyes de radiodifusión

Luego de varios años de experimentación y pruebas, la televisión comenzó a emitirse regularmente a partir del 17 de octubre de 1951, Día de la lealtad para el peronismo. Los siete mil televisores instalados en el país pudieron ver la retransmisión del multitudinario acto que se desarrollaba en la Plaza de Mayo de Buenos Aires, sumándose así a las miles de personas que seguían por la radio los discursos de Juan D. y Eva Perón, tal como venía sucediendo desde 1946.

A diferencia de lo ocurrido con la radio, para la instalación de la primera emisora de televisión intervino el Estado, teniendo durante una década el monopolio público de la televisión LS 82 TV Canal 7, el primer canal de televisión argentino.

Durante el gobierno de Perón se sancionó la ley 14.241. 'Organización de los servicios de radiodifusión' - sancionada el 28 de septiembre de 1953- que regulaba los servicios de radiodifusión y de televisión, precisamente esa iba a ser la única ley de radiodifusión que dictó un Congreso Nacional, es decir, dictada durante un gobierno constitucional.

La misma definía al servicio de radiodifusión como aquel que "mediante emisiones sonoras o visuales, transmite directamente al público en general, programas culturales, educativos, artísticos, informativos y de entretenimientos, que respondan al interés general" (artículo 1° de la ley) y lo calificaba "de interés público".

Permitía su explotación a particulares, mediante adjudicaciones por licitación pública.

El servicio de explotación privada se efectuaría a través de tres redes que prestarían el servicio en todo el territorio de la Nación, además del servicio oficial que prestaría el Estado y que dependería del Poder Ejecutivo Nacional. Los recursos del servicio oficial se fijarían por el presupuesto nacional y por las contribuciones que fijaba la ley a quienes explotasen las redes privadas. La explotación de los servicios de radiodifusión debería basarse en “el principio de la subordinación del interés particular, al interés social, cultural, económico y político de la Nación” (art. 5).

Se exigía a los particulares que explotasen los servicios la nacionalidad argentina, y si fueran sociedades o personas jurídicas el 70 % del capital debería pertenecer a argentinos. Los permisionarios de una red no podrían tener ningún tipo de vinculación ni interés con ninguna otra red; las licencias que se otorgaban no podían ser transferidas.

Los golpes de Estado cívico-militares que se realizaron en el país a partir de 1955 tuvieron como característica común –entre muchas otras- que cada uno de ellos dictó su propio ordenamiento en materia de radiodifusión y que esos mismos instrumentos fueron luego ratificados por los gobiernos civiles que les sucedieron.

La dictadura autodenominada Revolución Libertadora sancionó el Decreto-Ley 15.460 ‘Régimen de los servicios de radiodifusión y televisión’. Señala Guillermo Mastrini que la nueva legislación sancionada por los militares tuvo como objetivo “definir una estructura de radiodifusión que impidiera repetir el control oligopólico de los medios tal como había ocurrido durante el gobierno peronista. Para ello se fijó una cantidad máxima de emisoras para cada titular y se prohibió la participación del capital extranjero. De esta manera se impedía la formación de cadenas y se procedió a la descentralización de las mismas, implantando un sistema de explotación individual de las emisoras en lugar de las conocidas cadenas” (5).

La Revolución Argentina sancionó la Ley 19.798 ‘Ley Nacional de Telecomunicaciones’. Dentro de un marco normativo más amplio como son las telecomunicaciones, que engloba la telegrafía, telefonía y el telex entre otras, la ley destinaba su quinto capítulo a la radiodifusión.

Además de declarar los servicios de telecomunicaciones de propiedad de la Nación y sujetos a jurisdicción nacional, por medio del artículo 78 se declaran de interés público a los servicios de radiodifusión “que podrán ser realizados por el Estado (Servicio Oficial de Radiodifusión) o por particulares (Servicio Privado de Radiodifusión) mediante adjudicación por concurso”.

Se clasificaban a las emisoras de radiodifusión en comerciales y no comerciales, no pudiendo estas últimas emitir publicidad.

La norma establecía que representantes de las fuerzas armadas integrarían el COMFER y ese aspecto se vincula, además de tratarse de una ley elaborada por una dictadura militar, con un apartado denominado *Disposiciones referidas a la seguridad nacional*, que estipulaba en su artículo 145 que “las actividades de telecomunicaciones deben contribuir a la seguridad y adecuarse a las exigencias que la defensa nacional imponga”, además de imponerse restricciones al uso y prestación de los servicios por razones de seguridad nacional o de exigir informaciones que le sean requeridas para servir a la defensa nacional, a los diferentes organismos relacionados con la actividad. Cabe mencionar que el mismo día en que se firmaba la ley -22 de agosto de 1972- otros integrantes de las mismas fuerzas armadas fusilaron a presos políticos en el sur del país, hecho conocido luego como la *Masacre de Trelew*.

La actual Ley de Radiodifusión 22.285 lleva la firma del genocida Videla y fue dictada “en concordancia con el Acta del 24 de marzo de 1976 que establece el ‘Propósito y Objetivo Básico del Proceso de Reorganización Nacional’” tal como reza la nota que acompaña el texto de la ley.

La misma está inspirada bajo la doctrina de seguridad nacional y se la califica como centralista, autoritaria y discriminatoria (Loreti, 1997:139).

Al tratarse de una norma emanada de la dictadura no intervienen en los organismos encargados de la gestión y control de los medios de comunicación organismos ni sectores legislativos o políticos, ni representantes de trabajadores u organismos involucrados en los medios –a excepción de representantes de los dueños de las empresas de comunicación- o en la cultura, pero tampoco intervienen sectores que representen a las provincias o municipios. En ese aspecto la integración en el directorio del COMFER de representantes de cada una de las fuerzas armadas es un aspecto indicativo de lo retrógrada que resulta la ley. Dicho carácter se acentúa más si se tiene en cuenta que a pesar de las modificaciones que tuvo, ese artículo -por más que no se lleva a la práctica

porque el COMFER se encuentra indefinidamente intervenido- nunca fue modificado.

Además les da poca preponderancia a los medios públicos y concibe a la radio y a la televisión como un negocio destinado a las empresas comerciales, al impedir que las asociaciones civiles sin fines de lucro o cooperativas puedan acceder a las licencias de radiodifusión.

A pesar del espíritu privatista de la ley los principales canales de televisión y las estaciones de radio permanecieron en poder del gobierno, repartiéndose entre las tres fuerzas armadas el control de los mismos. Iba a ser tarea del sistema democrático llevar a cabo la privatización de los medios de comunicación.

Democracia y mercado

Lejos de democratizar las comunicaciones a través de los instrumentos legales, desde 1983 los diferentes gobiernos –sobre todo el de Menem- realizaron reformas parciales a la ley que tuvieron como consecuencia la consolidación de un sistema de medios privado, cada vez más trasnacionalizado y concentrado a medida de los grandes medios que se fueron transformando en multimedios, en desmedro de los medios de comunicación independientes.

En el marco de la aplicación de las políticas neoliberales que implicaron la privatización de las principales empresas públicas, no bien asumió la presidencia Carlos Menem se sancionó la Ley de Reforma de Estado 23.696 y se procedió a la privatización de los medios de comunicación más importantes, permitiéndose que las empresas periodísticas nacionales intervengan en la gestión de los medios.

La reserva a las “empresas nacionales” quedó luego sin efecto al firmarse tratados de inversión recíproca con varios países y junto con la sanción de varios decretos de necesidad y urgencia cesaron todas las restricciones al comercio que por ejemplo estipulaban que los anuncios publicitarios serían de producción nacional (decreto 2.284/91 de desregulación económica), se suprimieron “ciertas exigencias a que estaban obligados los licenciarios y permitiendo mayor agilidad en la transferencia y cesión de participaciones y derechos sobre las estaciones de radiodifusión” (Dec. 1062/98), se permite otorgar a una misma persona física o jurídica hasta 24 licencias, cuando se permitía hasta 4 (Dec. 1005/99), sólo por citar algunos ejemplos.

Se produce así la rerregulación normativa, entendido dicho concepto como aquel proceso que muestra al Estado “en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor a los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos (...) mientras se declama una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital transnacional” (Mastrini y Mestman, 1996).

Las normas dictadas en materia de radiodifusión por el gobierno de Néstor Kirchner sirven como ejemplo para demostrar como a pesar de que se efectúa un discurso diferente al neoliberal se continúa aplicando las políticas de los 90.

Bajo el argumento de defender la cultura nacional, se sancionó la Ley de Defensa de los Bienes Culturales, que teóricamente ponía trabas a la adquisición de medios de comunicación por parte de empresas extranjeras. Pero como el país había firmado los tratados de inversión recíproca y las normas operan hacia adelante esa ley no fue obstáculo para que canal 9 pase a manos de un empresario mexicano-norteamericano -con el consiguiente despido de parte del personal- dueño de varios canales en toda Latinoamérica.

Sí bien el Congreso Nacional derogó el obstáculo que impedía a las organizaciones comunitarias acceder a las licencias de medios, al no establecer cupos para emisoras de esa característica se compite en inferioridad de condiciones en las licitaciones con los grandes medios. Transcurrieron más de dos años de esa reforma y no se ha alterado el sistema de medios, en el sentido que siguen bajo las mismas manos y el gobierno otorgó sólo dos licencias a organizaciones no comerciales.

Sin embargo, el hecho que grafica más claramente lo que fue la política de Kirchner sobre la radiodifusión fue la firma del decreto 527 del 2005 que suspendió los plazos de las licitaciones de los medios que se habían privatizado bajo el menemismo –casi todos- y que se estaban por vencer, por lo que esos adjudicatarios se vieron beneficiados con una renovación automática de las licencias por diez años más, perdiéndose una clara oportunidad de reconfigurar el sistema de medios en Argentina.

Los fundamentos del decreto hacían referencia a la disminución de la rentabilidad que los medios habían tenido durante la crisis económica y su alto endeudamiento externo. No se tuvo en cuenta que durante la década del 90

el sector de las comunicaciones fue uno de los más dinámicos de la economía y que una vez que se devaluó la moneda nacional la abultada deuda en dólares fue pesificada.

Política legislativa

Casi veinticinco años de democracia no han sido suficientes para que se sancionara una nueva ley de radiodifusión, a pesar que en ambas cámaras del Congreso Nacional se presentaron 44 proyectos de ley originales que ni siquiera llegaron a ser discutidos por la totalidad de los legisladores, situación que sin duda favoreció a las empresas privadas que gestionan los medios de comunicación.

A excepción de Néstor Kirchner, todos los presidentes surgidos a través del voto -Alfonsín, Menem y De la Rúa- presentaron su proyecto de ley de radiodifusión para por lo menos fingir que se quería encuadrar la norma elaborada por un gobierno de facto a la institucionalidad democrática, porque ninguno de esos proyectos alteraba sustancialmente el sistema de medios en Argentina.

El proyecto que presentó Raúl Alfonsín al Congreso en 1987 no contempla en la decisión y en la participación de los distintos organismos que se proyectaban ni a las provincias u otros organismos estatales ni a asociaciones de la sociedad civil, además de carecer el proyecto de alguna referencia hacia la radiodifusión pública por fuera de la gubernamental, resultando el mismo centralista, verticalista y comercial como la norma que se intentaba reemplazar, teniendo como objetivo básico la privatización de los medios que se encontraban bajo la órbita estatal con la mayor celeridad posible.

Carlos Menem realizó su propio proyecto de radiodifusión en 1993, luego de cuatro años de gestión durante los que se habían privatizado los canales de televisión y las radios más importantes, dentro de una política integral de privatizaciones de empresas públicas.

“El Poder Ejecutivo viene ejecutando desde el primer día de su gestión una activa política de transformación económica, social y política que por imperio de una expresa decisión política se traslada al campo de los medios de comunicación social” comenzaba expresando el mensaje que acompañaba al proyecto, para luego sostener que con la sanción del mismo se propendía al desarrollo de la televisión y la radio en todo el país a través de “de la iniciativa privada y la libre competencia”. Bajo esas premisas el proyecto tenía como objetivo asimilar a los medios públicos con los privados, de manera que no existan ventajas y diferencias en cuanto al financiamiento.

Por su parte en mayo del 2001, el Poder Ejecutivo Nacional que encabezaba Fernando De la Rúa presentó su proyecto de ley y para su elaboración tuvieron en cuenta -según se expresa en el mismo- “la opinión de los diversos sectores que actúan en el medio a través de la actividad empresarial, el periodismo, el trabajo técnico y artístico, la educación, la cultura, entre otros” y durante ese año se realizaron audiencias en diferentes puntos del país para debatir su contenido.

En la misma tónica que los proyectos anteriores, se incorporan elementos no contemplados en la normativa vigente, como permitir el acceso de los medios de comunicación a entidades sin fines de lucro o una mayor relevancia de los medios públicos. Sin embargo, no se alteraba en sus aspectos esenciales la formidable concentración monopólica de los medios de comunicación que se había configurado, resultando por lo menos honesto en cuanto se afirma en primer orden la opinión del sector que más se tuvo en cuenta: el sector empresario.

Consideramos que se trata de un proyecto sólido en cuanto a su estructura, siendo quizá su único mérito el intentar abarcar la dispersa normativa vigente en una sola ley, sin modificar estructuralmente el sistema de medios de Argentina.

Según lo planteado en el proyecto, el mismo también resulta centralista siendo insuficiente la participación que tienen las provincias, el Congreso de la Nación y las entidades de la sociedad civil en el diseño, gestión y control de la actividad radiodifusora.

Sin dudas el hecho más trascendental que realizó el Congreso Nacional en materia de radiodifusión fue la creación de Radio y Televisión Argentina (RTA) que no pudo salir a la luz ya que el gobierno de De la Rúa la vetó, constituyendo esa acción en una de las primeras medidas relacionadas con la materia que efectuó.

Por medio de la sanción de la ley 25.208 se creaba RTA Sociedad del Estado, organismo que tendría a su cargo la administración y operación de los medios que integrasen el servicio oficial de radiodifusión y cualquier otro servicio que prestase el Estado nacional.

Se estipulaba que como objetivos principales, la actividad de RTA debía adecuarse a asegurar una información

plural e imparcial, promover el espíritu crítico, la solidaridad y el cooperativismo, contribuir a formar una identidad nacional, favorecer el desarrollo de la educación y la cultura, facilitar el acceso a la información, entre otros.

El servicio que prestase RTA debía ser universal, estableciendo que todo habitante de Argentina "deberá tener el acceso gratuito a las señales originadas por RTA, de acuerdo con los medios disponibles en cada caso". En cuanto a la financiación de RTA, además de los recursos directos derivados de la propia actividad y de las asignaciones del presupuesto nacional, se establecía que el 30 % de los gravámenes recibidos por el COMFER, el 10 % del total de la tasa establecida para las empresas prestadoras el Servicio Básico Telefónico y el 30 % de lo que se recaude en virtud de la adjudicación de licencias de Estaciones de Radiodifusión por Aire.

Institucionalmente se organizaría a través de una Comisión Bicameral Permanente de Medios de Comunicación Social Estatales con el principal objetivo de controlar y supervisar el nuevo organismo, que estaría integrada por diez Diputados y cinco Senadores.

Como ya expresamos, el proyecto fue vetado por De la Rúa a través del decreto 152/99 y se perdió una oportunidad concreta de que se establezcan medios públicos que no dependan directamente del ejecutivo nacional.

El actual gobierno de Cristina Fernández de Kirchner no podrá eludir la responsabilidad institucional de continuar con una reglamentación que es hija de la dictadura militar y el neoliberalismo.

A modo de conclusión

En ámbitos académicos e institucionales se expresa la imperiosa necesidad de dotar de un marco legal moderno y democrático que contenga a los servicios de radiodifusión. La Ley de radiodifusión sancionada por la última dictadura militar es repudiada por amplios sectores –incluyendo los políticos- pero la misma continúa en vigencia, siendo una de las herencias institucionales más nefastas que dejó el proceso militar y que el sistema democrático se encargó de perpetuar por un cuarto de siglo de ejercicio democrático.

Con el paso de los años, el rechazo a esa norma ha ido en aumento. En el Congreso Nacional se han presentado proyectos que intentan superarla, pero la ley de radiodifusión se mantiene vigente y las reformas que se producen lejos de intentar una democratización de la comunicación -ni siquiera son discutidas abiertamente- producen modificaciones que afectan el sistema de medios, operándose siempre reformas que favorecen al capital y el mercado.

Si bien cada lugar tiene su propia dinámica política, es interesante conocer como se da el debate en materia de radiodifusión en algunos países de la región.

Actualmente en Brasil se está discutiendo la creación de un medio público al mismo tiempo que vencen las concesiones de los principales medios. Si bien todavía no se conoce el proyecto y cual será su autonomía con respecto al gobierno, el presidente Lula ya tiene presupuestado 250 millones de reales para los próximos cuatro años para el medio público.

En tanto las organizaciones sociales agrupadas en la Coordinación de Movimientos Sociales (CMS) lanzaron una campaña exigiendo democracia y transparencia en la renovación de las licencias de TV. "Concessões de rádio e TV: quem manda é você" es la consigna elegida y ya se realizaron movilizaciones en las principales ciudades del país exclusivamente por ese tema.

Por su parte en Venezuela una vez vencida la concesión de RCTV el gobierno optó por crear TVes, (Televisora Venezolana Social), una televisión de servicio público.

El gobierno asumió así la potestad de no renovar una licencia –potestad que tiene cualquier gobierno, incluido el de Estados Unidos e Inglaterra que han ejercido ese derecho varias veces- y en el marco de una política más amplia de fomento a los medios públicos y comunitarios recuperó una frecuencia que estuvo durante 55 años en manos de grupos privados cuando la ley establece que las concesiones son por 20 años.

Por supuesto que todos los medios comerciales de todo el mundo expresaron que se trató de un ataque a la libertad de prensa, pero jamás se dedicaron a explicar que las frecuencias radioeléctricas no son propiedad privada sino que son un bien colectivo y el Estado es quien las administra.

Mientras en Venezuela el proceso de transformaciones sociales se contraponen necesariamente a los intereses de las empresas privadas y por ello los medios de comunicación comerciales atacan decididamente al gobierno bolivariano, en Argentina gobierno y prensa coinciden en un concepto: no alterar el sistema de medios que favorece a los grandes grupos privados nacionales e internacionales.

Consideramos que para que exista un nuevo marco legal para la radiodifusión en Argentina, que sea democrático

en el sentido que exista una participación real y efectiva, sea de sectores institucionales, de aquellos que intervienen en la actividad a través de las distintas organizaciones o de la ciudadanía en general, donde exista pluralidad en la gestión de los medios a través de estimular el otorgamiento de licencias a organizaciones sociales o entidades no comerciales, o provincias y municipios, sólo se dará si se modifica el contexto político y social en Argentina, en el sentido que el sistema institucional deje de legislar en función de los intereses del mercado.

Planteamos que si existe un modelo de saqueo de los recursos naturales, donde por ejemplo empresas estratégicas dedicadas a la extracción de hidrocarburos que estuvieron desde su creación en manos del Estado y que luego de su privatización pasaron a manos extranjeras, difícilmente desde el mismo Estado se fomente la instalación medios de comunicación públicos o comunitarios.

Pretender que se cree un nuevo marco en materia de radiodifusión con otro tipo de características al actual sistema de medios discutiendo solamente desde la comunicación nos parece que no es lo más acertado.

A través del análisis de las normas se puede apreciar cómo a lo largo del tiempo el sistema político -sea bajo gobiernos militares o civiles- fue funcional a los intereses del mercado, en desmedro de una gestión de medios pública y democrática.

Mientras no se modifiquen cuestiones de fondo, posiblemente en algún momento se reforme la actual ley de radiodifusión, pero seguramente no se afectará en lo más mínimo el sistema de propiedad concentrada y cada vez más transnacionalizada de los medios, pudiéndose a lo sumo permitir un nivel más elevado de representación institucional en ámbitos de gestión o control, presentándose esos cambios como "democráticos y progresistas" .

Sin que se visualicen cambios sociales estructurales, las disposiciones de la ley de radiodifusión seguirán vigentes y las alteraciones o modificaciones que se puedan operar en el sistema, serán a favor del capital y sus grandes medios de comunicación, tal como viene sucediendo desde la irrupción de los medios electrónicos.

Entendemos que el debate sobre el rol de los medios de comunicación, su propiedad y la necesidad de que los mismos estén en otras manos debe ser asumido por el conjunto de la sociedad. La discusión sobre el uso que se hace de un bien público como son las frecuencias radioeléctricas y la vigencia o no del derecho humano a la comunicación son aspectos que exceden lo comunicacional, ya que en este aspecto intervienen cuestiones mucho más amplias y que tienen que ver con las relaciones de poder y sobre quién tiene el derecho a expresar la palabra en Argentina.

Notas

(1) Fallos 306-1904.

(2) Tomado de la Reunión de Expertos sobre Derecho a Comunicar patrocinada por la UNESCO, en Londres, 1980, citado por Duhalde y Alén. Teoría Jurídico-Política de la Comunicación. Buenos Aires, Eudeba, 1999, p. 99.

(3) Fallos Suprema Corte, T° 188, ps. 247 y ss.

(4) Dirección Nacional de Correos y Telégrafos. Reorganización de los servicios de radiodifusión. Ministerio del Interior, República Argentina, 1939, p. 90.

(5) "El antiperonismo como factor clave en los inicios de la televisión privada argentina". En: Mucho ruido, pocas leyes .Economía y políticas de la comunicación en la Argentina (1920-2004). La Crujía, Buenos Aires, 2006, p. 105. Mastrini en el mismo artículo expresa que las limitaciones a la participación de capitales extranjeros y al establecimiento de redes quedaron en la práctica desvirtuadas ya que las firmas licenciatarias establecían convenios con productoras de contenidos que respondían a empresas extranjeras.

Bibliografía

ALBORNOZ, Luis (coordinador). Al fin solos... la nueva televisión del Mercosur, Buenos Aires, La Crujía, 2000.

ALFONSO, Alfredo. Problemas y desafíos que presenta el vínculo Estado y televisión en Argentina. En Redefiniciones N°1, Revista de la Red de Carreras de Periodismo y Comunicación de la República Argentina, RedCom, pp. 97-100.

BOLAÑO, César y MASTRINI, Guillermo. Economía política de la comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional. En Oficios Terrestres N° 11-12, La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP), 2002.

BALLESTER, Eliel. La Radiodifusión. Paralelo con la prensa. En J. A., 1949-I. Pág. 28 a 35.

BADENI, Gregorio. Libertad de prensa. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1991.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CORREOS Y TELÉGRAFOS. Reorganización de los servicios de radiodifusión. Ministerio

del Interior, República Argentina, 1939.

DUHALDE, Eduardo Luis y ALÉN, Luis Hipólito. Teoría Jurídico-Política de la Comunicación. Buenos Aires, Eudeba, 1999.

ELIADES. Analía. Historia legal de la radio y televisión en Argentina. En Oficios Terrestres N° 13, La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP), 2003, pp. 32-56.

GALLO, Ricardo. La radio. Ese mundo tan sonoro. Buenos Aires, Corregidor, 1991.

LORETI, Damián. El derecho a la información. Paidós, 1997.

MASTRINI, Guillermo, (Editor), Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de la comunicación en la Argentina (1920-2004). La Crujía, Buenos Aires, 2006.

MASTRINI, Guillermo y MESTMAN, Mariano. ¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. En Cuadernos de Información y Cultura, n° 2, 1996, Universidad Complutense de Madrid.

PALLET LASTRA, Arturo. Régimen legal de radio y televisión. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1970.

TORRES MOLINA, Javier. La ley maldita. Leyes y decretos en la radiodifusión argentina y proyectos legislativos en un cuarto de siglo. Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata, 2007.

TORRES MOLINA, Javier. El gobierno de Kirchner y la radiodifusión. Rebelión, 25 de noviembre de 2007.